

**United States –Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain
Products from China (WT/DS379)**

(1) 대상 조치 및 분쟁의 배경

동 분쟁은 미국이 원형용접탄소강관(Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe, “CWP”), 공기압 오프로드 타이어(New Pneumatic Off-the-Road Tires, “OTR”), 연벽사각파이프(Light-Walled Rectangular Pipe and Tube, “LWR”), 직물가방(Laminated Woven Sacks, “LWS”) 등 4가지의 중국산 상품에 대해서 반덤핑관세와 상계관세를 부과한 데 대해 중국이 제소하면서 발생하였습니다.

미국은 위 4개 상품에 대해서 반덤핑관세와 상계관세라는 두 가지 무역구제 조치를 함께 부과하였으며, 특히 반덤핑조사시에는 중국이 비시장경제(non-market economy, “NME”)라는 이유로 기존의 덤핑율 부과 방식과 다른 NME methodology를 사용하여 정상가격 산정시 중국 내의 가격을 사용하지 않고 미 상무부가 시장경제로 분류한 국가들의 생산 지표를 기초로 하는 방법론을 적용하였습니다.

중국은 미국의 각 반덤핑 조치 및 상계관세 조치에 대해서 제소하였으며, 나아가 NME methodology를 적용하여 반덤핑관세를 부과한 상품에 대해 상계관세까지 함께 부과함으로써 하나의 상품에 대해 두 가지 무역구제 조치를 함께 적용하는 이른바 이중구제(“double remedies”)가 발생하였다고 문제를 제기하였습니다. 나아가 중국은, 미국이 조사당국인 상무부에게 이중구제의 부과를 회피하도록 하는 법적 권한을 주지 않은 데 대해 as such 위반 주장도 제기하였습니다.

(2) 보조금협정 관련 쟁점

□ 제1.1조(a)(1) 관련 판단: 중국의 SOE/SOCB가 공공기관에 해당하는지 여부

패널의 판단

미국은 상계관세 부과시 중국의 SOE(state-owned enterprises, “SOE”)와 국가 소유의 상업은행(state-owned commercial banks, “SOCB”)을 보조금 협정상 재정적 기여의 주체인 공공기관(public body)으로 판단한바, 중국은 이러한 기관들이 “정부의 권한을 부여받고 이를 행사하였다(vested with and exercise governmental authority)”는 증거가 없는 이상 이를 공공기관으로 볼 수 없다고 주장하였습니다. 구체적으로, 문제된 SOE들의 경우 조사대상 물품의 원자재인 HRS(hot-rolled steel)와 biaxial-

oriented polypropylene (BOPP) 등의 생산자로서 미국은 이들이 공공기관으로서 물품의 공급(provision of goods)이라는 형태로 재정적 기여를 한 것으로 보았으며, SOBC의 경우 공공기관으로서 중국 기업에 대한 특혜대출을 통해 재정적 기여를 하였다고 판단하였습니다.

이와 관련하여 패널은 협정 제1.1조(a)(1)의 문언과 문맥을 검토하고, 공공기관(public body)이란 정부(government) 또는 정부기관(government agency)과 구분되며 그보다 넓은 개념이라고 판단하였습니다. 또한, 만약 공공기관을 정부기관으로부터 부여된 권한을 행사하는 기관으로 제한한다면, 기관의 행위(behavior)와 특성(nature)을 혼동하는 결과가 초래될 것이라고 보았습니다. 이에 따라, 패널은 제1.1조(a)(1)의 문언과 문맥에 비추어 보면 공공기관은 “정부에 의해 통제되는 기관(entities controlled by governments)”도 포함하는 것으로 해석하여야 하며, 정부의 권한을 부여받고 행사하는 기관으로 제한해서는 안된다고 판단하였습니다.

또한 패널은 공공기관의 해석과 관련하여 보조금협정의 대상과 목적을 고려하면서, 제1.1조(1)(a)가 정부에 의해 통제되는 기관이 행하는 비상업적 행위를 규율하지 못하는 방향으로 해석되어서는 안된다고 설명하였습니다. 이러한 관점에서 보면, 정부에 의해 통제되는 기관을 공공기관에 포함되는 것으로 해석함으로써, 관련 기관이 어떠한 형태를 취하고 있는지와 무관하게 이를 통제하는 정부가 재정적 기여의 책임을 지도록 할 수 있으므로 보조금협정의 대상과 목적에 부합한다는 것이 패널의 판단이었습니다.

이와 관련하여 중국은 UN 국제법위원회의 국가책임 초안(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)을 관련 문맥으로 고려하여야 한다고 주장하였습니다. 동 초안에서는, 국가기관이 아닌 기관의 행위는 해당 기관이 정부의 권한에 속하는 요소를 행사한 경우에 한하여 국가책임으로 귀속될 수 있다고(“conduct of non-State organs may be attributable to the State only where such organs exercise elements of governmental authority”) 규정하고 있습니다. 중국은 이러한 규정이 비엔나협약 제31조에 따라 패널이 고려하여야 하는 “당사국 간에 적용되는 국제법의 관련 규정(relevant rules of international law applicable in the relations between the parties)”으로서 보조금협정의 해석에도 적용되어야 하고, 따라서 협의의 정부기관이 아닌 한 정부의 권한을 행사하는 경우에만 공공기관으로 볼 수 있다는 취지로 주장하였습니다.

그러나 패널은 이러한 문서가 보조금협정 제1.1조(1)(a)의 해석에 있어 고려되어야 한다고 볼 수 없다고 판단하면서, 중국의 주장을 기각하였습니다. 특히 패널은, 중국의 주장과 달리 국가책임 초안의 경우 WTO 협정을 해석함에 있어서 비엔나협약 제31조에 따라 패널이 고려하여야 하는 “당사국 간에 적용되는 국제법의 관련 규정(relevant

rules of international law applicable in the relations between the parties)”이라고 볼 근거가 없다고 판단하였습니다. 패널은 국가책임 초안이 WTO 협정의 문언에 근거한 패널의 판단에 우선(override)할 수는 없다고 하면서, 동 초안은 보조금협정 제1.1조의 해석과 무관하고 따라서 이를 고려할 필요가 없다고 판단하였습니다. 나아가, 패널은 설령 국가책임 초안이 동 분쟁에 적용된다 하더라도, 동 초안 제55조상 특별법 우선의 원칙(*lex specialis*)에 따라 보조금협정 제1.1조가 우선 적용되어야 한다고 판단하였습니다.

패널은 위와 같이 공공기관의 개념과 범위에 대한 해석을 제시한 이후, 이에 입각하여 미 상무부가 중국의 SOE 및 SOCB를 공공기관으로 판단한 것이 보조금협정에 부합하는지를 검토하였습니다.

먼저 상무부는 문제된 SOE에 대해 정부가 과반수의 지분을 보유하고 있다는 점을 근거로 공공기관으로 판단하였습니다. 또한 SOCB의 경우에는, OTR 생산자에 대한 대출은 중국 정부의 지원정책에 맞추어 이루어진 것이라는 점, 상계관세 조사 당시 조사대상자들은 중국의 은행 분야가 이전에 이루어진 상계관세 조사건(CFS Paper case)에서 판단된 것과 현저하게 달라졌다는 점을 입증하지 못하였다는 점, 그리고 증거로 제출된 학문적 연구에 의하면 중국의 SOCB는 정부의 산업정책을 뒷받침하도록 요구받는다라는 점을 고려하여 공공기관으로 판단하였습니다.

중국은 공공기관 판단시 정부의 지분 보유, 이사회 참석, 기관의 활동에 대한 정부의 통제, 해당 기관이 정부 정책이나 정부의 이익을 추구하는지 여부, 해당 기관이 법령에 따라 설치되었는지 여부 등의 요소를 고려하여야 함에도 미국이 과반수 지분 보유 여부에 따라 공공기관을 판정하였다고 주장하였으나, 패널은 보조금협정상 중국이 주장하는 요소들을 법적으로 고려해야 한다고 볼 근거는 찾지 못했다고 판단하였습니다.

이러한 전제 하에, 패널은 미 상무부의 판단이 정당하였다고 보았습니다. 즉, 앞서 살핀 정부의 통제라는 기준에 비추어 보면, 상계관세 조사 당시 제출된 증거상 문제된 SOE와 SOCB에 대해 중국 정부가 과반수 지분을 보유하고 있었으며, 이는 해당 기관들에 대한 정부의 통제를 보여주는 강력한 증거라고 판단하였습니다. 따라서 패널은 공공기관에 대한 미 상무부의 판단이 보조금협정에 위반된다는 중국의 주장을 기각하였습니다.

상소기관의 판단

상소기관은 공공기관(public body)의 판단 기준으로 정부의 통제 여부를 제시한 패널의 판단이 보조금협정에 부합하지 않는다고 판단하고, 이를 번복하였습니다.

먼저 상소기구는, 협정 제1.1조(a)(1)에서 협의의 정부(government in a narrow sense)와 공공기관(public body)을 합쳐서 “정부(government)”라고 통칭한다고 규정하였다는 점을 지적하면서,¹ 이렇게 협의의 정부와 공공기관을 하나의 개념으로 묶고 있는 점에 비추어 볼 때 두 개념 간에는 모종의 공통점이 존재하여야 한다고 설명하였습니다. 이와 관련하여, 상소기구는 *Canada – Dairy* 분쟁에서의 판정을 인용하면서, 정부라는 개념의 핵심적인 요소는 적법한 권한에 근거하여 개인을 규제 또는 통제하는 것이라고 하면서, 이러한 정부의 기능을 행사하는지, 또는 그러한 기능을 행사할 수 있도록 하는 권한을 부여받았거나 행사하는지 여부가 협의의 정부와 공공기관 간의 공통 분모라고 해석하였습니다.

상소기구는 다음으로 보조금협정의 대상과 목적을 고려하였는데, 이때 어떤 기관이 공공기관에 해당하는지 여부는 그 기관의 행위가 보조금협정의 범위에 속하는지와 동일한 문제가 아니라고 하면서, 협정의 대상과 목적은 공공기관의 범위를 설정함에 있어 제한적으로만 고려될 수 있다고 판단하였습니다.

또한, 상소기구는 공공기관 판단 기준과 관련하여 비엔나협약 제31조에 따라 “당사국 간에 적용되는 국제법의 관련 규정(relevant rules of international law applicable in the relations between the parties)”으로서 UN 국제법위원회의 국가책임 초안(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)을 고려해야 한다는 중국의 주장을 검토하였습니다. 상소기구는 동 초안과 보조금협정 제1.1조의 공공기관 관련 규정은 핵심적인 원칙과 기능 측면에서 유사성이 있다고 하면서, 국가책임 초안의 관련 규정을 고려해보면 보조금협정상 공공기관은 정부의 기능을 행사하는지 여부에 비추어 판단해야 한다는 상소기구 판정의 타당성이 재확인된다고 보았습니다. 다만 상소기구는, 보조금협정에 대한 이러한 해석은 국가책임 초안 자체를 근거로 하는 것이 아니므로, 동 초안이 비엔나협약상 “국제법의 관련 규정(relevant rules of international law)”에 해당하는지 여부에 대해서는 직접적으로 판단할 필요가 없다고 보았습니다.

다음으로 상소기구는, 국가책임 초안이 보조금협정의 해석과 무관하고 따라서 고려될 필요가 없다는 패널의 판단에 의문을 제기하였습니다. 패널은 국가책임 초안이 보조금협정에 근거한 패널의 판단을 대체하거나 이보다 우선할 수 없다고 하였는데, 상소기구는 동 분쟁에 문제되는 것은 국가책임 초안이 WTO 협정에 우선하는지 여부가 아니라 WTO 협정에 나타난 회원국들의 공통적인 의사를 확인함에 있어서 국가책임 초안을 비롯한 국제법의 원칙이 하나의 수단으로 활용될 수

¹ Article 1.1(a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”)

있다는 점이라고 지적하였습니다. 이와 유사한 맥락에서, 상소기구는 국가책임 초안이 보조금협정의 해석을 위한 수단일 뿐이라는 점에 비추어 보면, 보조금협정이 국가책임 초안에 대한 특별법으로서 우선 적용된다는 패널의 판단 역시 오류가 있다고 지적하였습니다.

위와 같은 점들을 종합하여, 상소기구는 보조금협정상 “공공기관(public body)”은 “정부의 권한을 보유, 행사 또는 부여받은 기관(an entity that possesses, exercises or is vested with governmental authority)”을 의미한다고 결론 내리고, 정부의 통제 여부를 기준으로 공공기관을 판단할 수 있다고 한 패널의 판정을 번복하였습니다. 다만 상소기구는, 구체적인 공공기관의 형태와 특성은 다를 수 있으므로, 어떠한 기관이 공공기관에 해당하는지를 판단하기 위해서는 해당 기관의 핵심적인 특성 및 협의의 정부와 해당 기관의 관계(common features and relationship with government in the narrow sense)를 고려하여야 한다고 설명하였습니다. 이때 상소기구는, 관련 법령 등에 따라 특정 기관에 명시적으로 정부의 권한이 부여되지 않았다 하더라도 중요한 것은 해당 기관이 정부의 권한을 부여받았는지 여부(whether)이지 어떤 방식으로(how) 그러한 권한을 부여받았는지가 아니라고 하면서, 단순히 근거 법령의 부존재만을 이유로 특정 기관을 공공기관의 범위에서 선결적으로 제외해서는 안된다고 하였습니다. 상소기구는, 정부가 특정 기관에 대한 유의미한 통제력을 행사한다는 점은 상황에 따라 해당 기관이 정부의 권한을 보유하고 정부의 기능을 수행함에 있어 이러한 권한을 행사한다는 점에 대한 증거가 될 수 있으나, 일반적으로 단순히 어떤 기관과 협의의 정부 간에 형식적인 관련성이 존재한다는 것만으로는 그 기관이 정부의 권한을 보유한다는 결론을 내리기에 불충분하다고 판단하였습니다.

상소기구는 이러한 해석론을 전제로, 중국의 SOE 및 SOCB에 대한 미 상무부의 공공기관 판정이 보조금협정 제1.1조에 위반되는지 검토하였습니다.

먼저 관련 SOE들이 공공기관에 해당한다고 본 미국의 판정과 관련하여, 상소기구는 문제된 상계관세 조사에서 미국이 해당 SOE들에 대해 정부가 지분을 보유하고 있는지에 대해서만 조사하였을 뿐이며 그 이외에 정부의 기능을 행사할 수 있도록 권한을 부여받았는지에 대해서는 어떠한 정보도 요구하지 않았다는 점을 지적하였습니다. 상소기구는 보조금협정상 공공기관이 단지 정부의 지분보유 관계만으로 결정되는 것이 아닌 이상, 미국이 해당 정보만을 근거로 문제된 SOE들이 공공기관이라고 판정한 것은 협정 제1.1조에 위반된다고 판단하였습니다.

다만, 상소기구는 미 상무부가 OTR 조사 건에서 SOCB에 대해서 공공기관이라고 판정한 것은 협정에 위반되지 않는다고 판단하였습니다.

미국은 동 조사 건에서 문제된 SOCB가 공공기관인지 여부를 판단하기 위해 과거의 다른 상계관세 조사건(CFS Paper)의 판정에서 동일한 기관에 대해 이루어진 분석을 원용하였는데, 상소기구는 CFS Paper 건의 상계관세 판정상 문제된 SOCB가 정부의 지분보유를 통한 통제를 받고 있다는 측면 뿐 아니라 정부의 기능을 행사하고 있다는 증거가 함께 고려되었다는 점을 지적하였습니다. 이에 따라, CFS Paper 조사건에서의 판정을 그대로 원용한 OTR 조사건에서도 SOCB의 공공기관성 여부를 판단함에 있어 정부의 권한을 행사하는지 여부를 고려한 것이므로, 이에 기초한 판정은 보조금협정상 공공기관의 정의에 위반되지 않는다고 판단하였습니다.

□ 제1.1조 관련 판단: 민간중개업체에 대해 위임 지시 관계가 존재하는지 여부

중국은 만약 패널이 문제된 SOE에 대하여 공공기관으로 판정한다 하더라도, 이들이 생산한 원자재는 조사대상 물품의 생산자들이 직접 구매하는 것이 아니라 민간중개업체가 구매하여 다시 조사대상 물품 생산자들에게 재판매하는 것이므로, 미 상무부로서는 이들 민간중개업체에게 보조금협정 제1.1조(a)(1)(iv)에 따른 위임 지시 관계가 존재하였는지 판단했어야 한다고 주장하였습니다. 또한, 설령 그렇지 않다 하더라도, 미 상무부는 민간중개업체가 공공기관으로부터 받은 혜택이 조사대상 물품 생산자들에게 그대로 이전(pass-through)되었다는 근거 없는 추정을 하였으므로, 혜택의 판정 역시 보조금협정에 위반된다고 주장하였습니다.

이에 대하여 패널은, 미 상무부의 판정을 살펴보면 중국 정부(SOE)에 의하여 민간중개업체들에 대해 물품의 공급(provision of goods) 형태로 재정적 기여가 이루어졌고, 이로 인한 혜택은 조사대상 물품 생산자들이 민간중개업체들로부터 시장가격보다 낮은 가격으로 원자재를 구매함에 따라 해당 물품 생산자들에게 공여되었다고 판단한 것이라고 설명하였습니다. 패널은, 보조금협정 제1조상 재정적 기여와 혜택이 반드시 동일한 대상에게 주어져야 한다는 요건은 없으므로 재정적 기여와 혜택은 각각 다른 대상에게 주어질 수 있고, 나아가 정부가 최초의 재정적 기여를 실행한 이상 그러한 재정적 기여를 받은 대상으로 하여금 그 이후에 이루어지는 거래상대방에게 다시 재정적 기여를 하도록 위임하거나 지시하여야 하는 것은 아니라고 보았습니다. 따라서, 패널은 미 상무부가 민간중개업체들에 대한 위임 지시 관계를 검토하지 않았다는 점이 보조금협정 제1.1조 위반을 구성하지는 않는다고 판단하였습니다.

다음으로 패널은, 혜택의 이전(pass-through)에 대한 중국의 주장을 검토하였습니다. 미국은 상계관세 조사 당시 민간중개업체들이 SOE로부터 받은 최초의 혜택이 조사대상 물품 생산자들에 대한 판매가격에

반영되어 있다는 전제 하에, 조사대상 물품의 생산자들이 받은 혜택은 그들이 민간중개업체에게 지급한 원자재 가격과 시장 벤치마크를 비교함으로써 계산될 수 있다고 판단하였습니다. 패널은 미국이 이러한 판단을 내리기에 앞서 민간중개업체들이 구체적인 거래 하에서 어떠한 역할을 하였는지에 대해 아무런 검토를 하지 않았다는 점을 지적 하면서, 미국은 자국이 사용한 방법론이 조사대상 물품의 생산자들에게 공여된 혜택을 실제보다 과대계상하지 않도록 하기 위해 민간중개업체들의 정확한 역할에 대해 검토하였어야 한다고 보았습니다. 이에 따라, 패널은 미국의 이 부분 판정은 보조금협정 제1.1조 및 제14조의 원칙에 위반된다고 판단하였습니다.

□ 제2.1조(a) 관련 판단

패널의 판단

중국은 미국이 OTR 건에 대한 상계관세 조사시 SOCB가 제공한 특혜 대출에 대해 법률상 특정성(*de jure specificity*)을 인정한 부분에 대해 협정 제2.1조(a)를 근거로 제소하였습니다. 중국은, 미국이 판단의 근거로 삼은 관련 법령상 문제된 보조금이 언급되지도 않았으며, 보조금에 대한 접근을 특정 산업으로 제한하지도 않았다고 주장하였습니다.

이와 관련하여 중국은 보조금협정 제2.1조(a)에 대한 해석론을 제시하였는데, 우선 관련 법령이나 공여당국에 의하여 재정적 기여와 혜택이라는 보조금의 두 가지 요건이 모두 정의 또는 특정되어 있어야 한다고 주장하였습니다. 패널은 이러한 해석을 인정할 문언상 근거가 없다고 하면서, 협정상 (법률상) 특정성 여부는 보조금이 특정 기업이나 산업에게만 명시적으로 제한되어 있는지에 관한 형식(form)에 따라 구분되는 것이지 재정적 기여와 혜택 요건이 모두 명시되어 있는지 여부에 관한 내용(substance)에 따라 구분되는 것이 아니라고 판단하였습니다.

다음으로 중국은, 협정 제2조에서 말하는 보조금 공여 대상인 “기업군이나 산업군(a group of enterprises or industries)”은 특정 상품의 제한된 생산자 그룹(a limited group of producers of certain products)을 의미하는 것이라고 하면서, 미 상무부가 26개 분야에 걸쳐 있는 539개 산업에 대해 특정성을 인정한 것은 지나치게 광범위한 것이므로 타당하지 않다고 주장하였습니다. 이에 대하여 패널은, 협정문상 공여 대상 기업간에 유사성이 존재하여야 한다는 요건은 없으며, 보조금 공여 대상기업이나 산업이 종사하는 경제활동이 다양하다는 점만으로 보조금의 특정성을 부정할 수는 없다고 보았습니다.

이러한 해석을 전제로, 패널은 미 상무부의 특정성 판정이 타당하였는지 검토하였습니다. 미국은 중국의 관련 법령과 정책 등에 따라 특히 두 개의 기업을 대표로 하는 타이어 산업에 정책금융이 제공된다는

것이 명시되어 있었기 때문에 법률상 특정성을 인정하였습니다. 패널은 기록상 증거에 따르면 중국이 타이어 산업을 포함한 지원대상 산업을 정하고 이들 산업을 육성하기 위한 계획을 수립하였음을 알 수 있으며, 이는 협정 제2조에서 말하는 “특정 기업(certain enterprises)”을 보조금 공여대상으로 특정한 것으로 볼 수 있다고 판단하였습니다. 나아가, 패널은 SOCB가 타이어 산업에 특혜대출을 실행한 것은 이러한 중국 정부의 정책에 따른 것이라는 점 역시 인정된다고 판단하였습니다. 따라서, 패널은 미 상무부가 상계관세 조사시 타이어 산업에 대한 SOCB의 특혜대출에 법률상 특정성을 인정한 판단이 정당하다고 보았습니다.

상소기구의 판단

상소기구는 먼저, 법률상 특정성이 성립하기 위해서는 관련 법령 등에서 재정적 기여와 혜택을 모두 명시적으로 다루고 있어야 한다는 중국의 주장에 대해 검토하였습니다. 상소기구는 협정 문언상 명시되어야 하는 것은 보조금에 대한 접근의 제한(limitation on access to the subsidy)이라는 점을 지적하면서, 이러한 제한을 명시하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다고 설명하였습니다. 따라서, 중국이 주장하는 것처럼 반드시 관련 법령에 재정적 기여와 혜택에 대한 제한이 모두 명시되어 있어야 하는 것은 아니라고 판단하였습니다.

다음으로, 상소기구는 문제된 특혜대출에 관하여 법률상 특정성이 인정되는지 여부에 대해 검토하였습니다. 중국은 먼저 설령 보조금협정 제2.1조(a)에 따라 재정적 기여와 혜택 모두가 명시적으로 특정 기업이나 산업에게 제한될 필요는 없다 하더라도, 미 상무부의 상계관세 판정에는 중국의 보조금이 재정적 기여 측면에서 명시적인 제한이 있었다는 사실조차 적시되어 있지 않다고 주장하였습니다. 특히 중국은, 관련 특혜대출이 관련 정책자료상 “encouraged industries”로 분류된 산업 외에도 “permitted industries”라고 분류된 산업에 대해서도 주어졌다는 점을 강조하였습니다. 이에 대해 상소기구는, “permitted industries”에 대해서도 특혜대출이 이루어졌다는 점에 대해서는 다툼이 없으며, 패널이 해당 산업군에 특혜대출이 이루어지지 않고 “encouraged industries”에 대해서만 대출이 이루어졌다는 취지로 판단한 적이 없으므로, 중국의 상소는 패널이 판단하지 않은 사안에 대한 부적법한 상소라고 판단하였습니다.

또한 중국은, 패널이 보조금협정 제2.1조(a)를 적용하면서 관련 정책자료에 타이어 산업을 포함한 “encouraged industries”로 지칭된 산업 전체를 명시적으로 보조금의 수혜산업으로 특정하였다고 판단한 것은 잘못되었다고 주장하였습니다. 이에 대해 먼저 상소기구는, 중국의 주장대로 패널이 “encouraged industries” 전체를 보조금 수혜산업으로 특정되었다고 본 것인지 여부가 불분명하다고 판단하였습니다. 한편 상소

기구는, 패널이 미 상무부의 판정과 달리 중국의 특혜대출의 특정성 여부를 중앙정부와 관련된 증거를 중심으로 판단하였다는 문제를 지적하였습니다. 상소기구는 다만, 이러한 문제점을 감안하더라도 패널이 전반적으로는 미 상무부의 특정성 판단의 근거가 된 증거 전체를 종합적으로 고려하여 타당한 판정을 내렸다고 보고, 보조금협정 제2.1조(a)의 법률상 특정성에 관한 중국의 상소를 기각하였습니다.

□ 제2.2조 관련 판단

패널의 판단

미 상무부는 LWS 건에 대한 상계관세 조사에서 New Century Industrial Park라는 지역 내에 위치한 1개 회사(Aifudi)에 대해서 토지 사용권을 제공한 조치가 협정 제2.2조에 따라 지역적 특정성이 있는 보조금에 해당한다고 판단한바, 중국은 이러한 판단에 대해 제소하였습니다.

중국은 제2.2조에서 “지정된 지리적 지역 내에 위치한 특정 기업으로 제한된 보조금(a subsidy which is limited to *certain enterprises located within a designated geographical region*)”이라는 문언을 명시하고 있으므로, 만약 특정한 지역 내에 소재한 모든(all) 기업에게 보조금이 공여된다면 지역적 특정성은 인정될 수 없다고 주장하였습니다. 그러나 패널은 동조에서 말하는 “특정 기업(*certain enterprises*)”은 지정된 지리적 지역 외에 소재하는 기업들과 구분하는 의미일 뿐, 동일한 지리적 지역 내에 소재하는 기업들에 대해 추가적인 제한을 가하는 것이 아니라고 판단하였습니다.

또한 중국은 제2.2조상 “지정된 지리적 지역(a designated geographical region)”이 되기 위해서는 일종의 형식적인 행정적 내지 경제적 실체가 있어야 한다고 주장하였으나, 패널은 협정 문언상 이러한 주장을 인정할 근거가 없으며, 보조금 공여당국 내에 있는 어떤 지리적 지역에 대해서도 지리적 특정성이 인정될 수 있다고 판단하였습니다.

이러한 해석을 전제로, 패널은 미 상무부의 지리적 특정성 판정이 타당하였는지를 검토하였습니다. 미 상무부는 LWS 건에 대한 상계관세 조사시, 중국 환타이 현 정부가 New Century Industrial Park라는 산업단지를 조성하고 여기에 소재하는 기업들에 대해 해당 단지 내 토지를 사용할 수 있는 권리를 공여하였으며, 이는 지정된 지리적 지역 내에 소재한 기업에 대해 명시적으로 보조금 공여를 제한한 것이므로 법률상 특정성이 있다고 판단하였습니다. 패널은 이러한 상무부의 판단에는 오류가 없으며, 특히 보조금 공여당국이나 관련 법령상 보조금의 모든 요건이 특정되어 있어야만 법률상 특정성이 인정되는 것이 아니므로 상무부가 (보조금을 공여받은 기업들 간에 토지사용 조건의 유불리를 비교하지 않은 채) 해당 지역 내에 있는 기업들에게 재정적 기여가 이루어진다는 점에 기초하여 특정성을 인정한 부분 역시 타당

하다고 판단하였습니다.

다만, 패널은 상무부의 판단 중 “Industrial Park는 해당 단지 내에 소재한 기업들에게 토지사용권을 부여하기 위한 목적에서 조성된 것이므로 지역적 특정성을 충족한다(the Industrial Park was created for the purpose of providing land-use rights to companies that were located there, and thus met the criteria for regional specificity)”는 판정은 타당하지 않다고 판단하였습니다. 패널은 상무부의 판단이 해당 토지가 Industrial Park라는 지리적 지역 내에 있기 때문에 지역적 특정성이 인정된다는 의미라고 해석한 다음, 중국의 경우 모든 토지가 국유이므로 중국에서 기업들이 토지사용권을 부여받는 모든 경우가 재정적 기여에 해당한다는 점을 지적하였습니다. 또한, 모든 토지는 정의상 특정한 지리적 위치에 따라 제한될 수밖에 없으므로, 상무부의 논리대로라면 중국 어느 지역에서라도 토지사용권이 부여되면 지역적 특정성이 인정될 수밖에 없다고 지적하였습니다. 패널은 상무부가 해당 단지 내에서 인정되는 토지사용권이 다른 지역과 구분되는 재정적 기여를 구성한다는 점 등을 입증할 증거를 고려한 것도 아니라고 지적하면서, 상무부의 판단이 협정 제 2.2조에 위반된다고 판단하였습니다. 다만, 패널은 토지사용권이라는 형태의 재정적 기여가 그 자체로 지역적 특정성이 부정되는 것은 아니라고 하면서, 본건에서 미 상무부가 지역적 특정성을 인정할 수 있는 증거와 논리를 제시하지 못하였을 뿐이라고 덧붙였습니다.

상소기구의 판단

중국은, 보조금협정 제2.2조의 지역적 특정성에 관한 패널 판정에 대해 상소하였습니다. 먼저 중국은 제2.2조와 관련하여서도 재정적 기여와 혜택 요건 모두에 대해 특정성이 인정되어야 한다는 취지로 주장하였으나, 상소기구는 이러한 주장을 받아들이지 않았습니다. 또한, 중국은 패널의 판정에 따르면 보조금이 특정 지역에서 별도로 구분된 체제(“distinct regime”)에 의해 지급되는 경우에는 설령 다른 지역에서 동일한 보조금이 지급되더라도 지역적 특정성이 인정된다고 주장하면서, 이러한 해석은 잘못이라고 주장하였습니다. 그러나 상소기구는 패널의 판정 중 이와 같은 취지의 판단이 있는지 여부 자체가 불분명하고, 중국이 인용한 판단 부분은 문제된 특정 사실관계에 대한 것일 뿐이며 일종의 방론에 불과하다고 보았습니다. 따라서 상소기구는 중측 상소의 전체 자체가 인정되지 않는 이상, 더 나아가 판단할 필요가 없다고 보고 상소를 기각하였습니다.

□ 제14조(b) 관련 판단

패널의 판단

중국은 미국이 상계관세 조사시 보조금율을 계산한 방법이 협정 제14조(b)에서 정한 방법에 부합하지 않는다고 주장하였습니다. 패널은 이

러한 중국의 주장이 크게 두 가지로 나누어진다고 보았는데, (i) 먼저 미 상무부가 중국 내부의 거래조건을 벤치마크로 사용하지 않은 부분 및 (ii) 상무부가 대신 사용한 벤치마크가 적절하였는지 여부에 대한 것이었습니다. 이와 관련하여 패널은, *US – Softwood Lumber IV* 분쟁에서의 판정을 인용하면서, 보조금 공여국가 내의 시장조건이 정부의 개입으로 인해 왜곡되어 있는 경우에는 해당국가 외부에서 벤치마크를 찾을 수 있다고 설명하였습니다.

이러한 설명을 전제로, 패널은 다음과 같이 중국의 주장별로 제14조(b) 위반 여부를 검토하였습니다.

첫째로 CWP, LWS 조사건과 관련하여 미국은 중국 내에서의 해당 제품들을 생산하기 위해 투입되는 재료인 HRS(hot-rolled steel)와 biaxial-oriented polypropylene (BOPP)의 공급이 대부분 SOE에 의해 이루어지고 있다는 점을 근거로 중국 내 시장가격이 왜곡되어 있다고 보고 이를 벤치마크로 사용하지 않았습니다. 중국은 *US – Softwood Lumber IV* 분쟁에서의 상소기구 판정에 따르면 국내 가격이 왜곡되었다는 점을 이유로 이를 벤치마크로 사용하지 않기 위해서는 단순히 정부가 시장에서 주도적인 역할을 하고 있다는 점만으로는 불충분하며, 실제로 국내 가격이 왜곡되어 있다는 점이 입증(establish)되어야 한다고 주장하였습니다.

패널은 중국의 주장대로 *US – Softwood Lumber IV* 분쟁에서의 상소기구 판정상 정부가 시장에서 특정 상품의 주요 공급자인 모든 경우에 국내 가격을 벤치마크로 사용할 수 없는 것은 아니라고 판단하였습니다. 다만, 해당 판정에서는 정부가 상품의 주요 공급자라는 점이 중요하게 고려되어야 한다는 점이 명확하게 판시되어 있으며, 나아가 이러한 점을 보여주는 자료가 유일한 관련 증거인 경우에는 국내 가격을 벤치마크에서 제외할 수 없다는 취지도 아니라고 보았습니다.

패널은, 이러한 점을 고려해보면 미국이 중국의 주장처럼 단순히 관련 시장에서 중국 정부가 주요 공급자라는 점만으로 국내 가격을 벤치마크에서 제외시킨 것이 아니라, *US – Softwood Lumber IV* 분쟁에서 제시된 것처럼 사안별로 여러 상황을 종합적으로 고려한 결과 관련 시장에서 중국 정부의 개입이 압도적인 수준이므로 이를 시장 벤치마크로 사용할 수 없다는 판단을 내린 것이라고 보았습니다. 또한, 일부 원자재(BOPP)의 경우, 중국이 상계관세 조사 당시 조사에 협조하지 않았다는 점도 지적하였습니다. 이를 근거로 패널은 미 상무부의 판정이 협정 제14조에 위반되지 않는다고 판단하였습니다.

둘째, 미국은 LWS, OTR 조사건과 관련하여, 중국 기업이 공여받은 토지사용권이 보조금협정 제14조(d)상 적정한 대가보다 낮은 수준의 대가(less than adequate remuneration)를 공여한 것으로서 혜택에 해당하는

지 판단함에 있어서 중국 내의 토지사용권 거래가격을 벤치마크로 사용할 수 없다고 판정하였습니다. 이때 미국은 중국에서는 모든 토지가 국유라는 점을 주요 근거로 들었는데, 패널은 미국이 중국 내의 토지 사용과 거래에 관한 광범위한 증거를 토대로 이 같은 판정을 내린 것으로서 보조금협정 제14조에 따른 혜택의 판단 기준에 위반되지 않는다고 판단하였습니다.

또한 동일한 사안에서 미 상무부는 중국 내의 토지사용권 거래 대신 태국에서의 산업용 자산에 대한 거래가격을 벤치마크로 사용하였는데, 중국은 태국과 중국에서의 시장조건은 상호 유사성이 없으므로 미국의 이러한 판단은 보조금협정 제14조에 위반된다고 주장하였습니다.

그러나 패널은 중국의 이러한 주장을 기각하고, 미국이 사용한 벤치마크가 협정에 위반되지 않는다고 판단하였습니다. 먼저 패널은, 보조금이 토지의 제공이라는 형태로 이루어진 경우 협정상 다른 나라의 토지가격을 벤치마크로 하여 혜택을 판단할 수 없다고 볼 근거는 없다고 전제하였습니다. 또한, 미 상무부가 태국의 토지가격을 어떠한 조정도 하지 않고 그대로 벤치마크로 사용한 것에 대해, 문제는 조사당국이 정부 개입이 없는 상황에서 존재하였을 시장조건과 최대한 비교가능성이 있는 벤치마크를 사용하기 위해 합리적인 분석을 하였는지 여부라고 설명하였습니다. 이러한 이해에 비추어 보면, 미 상무부가 1인당 국민소득, 인구밀도, 거래대상 토지 및 거래 자체의 유형 등의 요소를 고려하여 태국의 토지가격을 기준으로 벤치마크를 정한 것이 잘못이라고 볼 수 없고, 중국이 주장하는 대로 그 가격에서 조정을 하였다면 중국 시장에서 왜곡되지 않은 상태의 가격에 좀 더 가까워졌을 것이라는 점이 입증되지 않았다고 판단하였습니다.

셋째, CWP, LWS 및 OTR 조사 건에서, 미 상무부는 중국의 SOCB가 관련 기업들에게 위안화 또는 달러화 형태로 특혜대출을 제공하였으며, 이와 관련하여 중국 내의 대출금리는 심각하게 왜곡되어 있으므로 벤치마크로 삼을 수 없다고 판정하였습니다. 중국은 그 중 위안화로 지급된 대출과 관련하여, 보조금협정 제14조(b)에 따라 대출에 대한 벤치마크가 되기 위해서는 문제된 검토 대상 대출과 동일한 통화로 이루어지는 대출이어야 한다고 주장하였으며, 특히 위안화 대출은 중국 외부에서는 이루어질 수 없다는 점을 강조하였습니다.

패널은 먼저, 보조금협정 제14조에 따른 대출 벤치마크는 대출 규모, 만기, 대출의 구조 및 통화 등의 측면에서 비교가능성이 있는 것이어야 하고, 가장 이상적인 벤치마크는 이러한 모든 측면에서 유사하여야 할 것이나, 현실적으로 이러한 벤치마크를 찾는 것은 매우 어렵기 때문에 가능한 거래 중에서 조정을 통해 벤치마크를 정할 수 있다고 설명하였습니다. 이러한 전제 하에, 패널은 대출 통화가 중요한 고려 요소인 것은 사실이지만 국제금융시장에서 일상적으로 다양한 형태의

스왑거래가 이루어진다는 점에 비추어 보면 서로 다른 통화로 이루어진 대출 간의 동등성 여부를 결정할 수 있는 수단이 있고, 본건에서 중국이 주장하는 것처럼 위안화 이외의 대출거래를 벤치마크로 전혀 사용할 수 없다고 보아야 할 근거는 없다고 판단하였습니다. 또한, 패넬은 미국이 본건에서 중국 내 위안화 대출을 벤치마크로 사용할 수 없다고 본 이유는 OECD, IMF의 분석자료 등 다양한 증거와 자료에 대한 분석을 통해 중국 금융시장이 정부 개입으로 인해 심각하게 왜곡되어 있으므로 시장 조건을 반영하지 못한다는 판단에 따른 것인바, 이는 보조금협정 제14조의 판단 기준에 위반되지 않는다고 판단하였습니다.

한편, 중국은 미 상무부가 관련 조사 건에서 실제로 적용한 벤치마크가 보조금협정 제14조(b)에 따른 적절한 벤치마크가 아니라는 점도 추가적으로 문제 삼았습니다.

먼저 미국은 OTR, CWP 및 LWS 조사 건에서 위안화로 이루어진 특혜대출과 관련하여, 1인당 국민소득에 기초한 World Bank 분류상 중국과 동일한 카테고리에 속하는 국가에서의 시장금리에 인플레이션을 고려하여 조정한 값을 토대로 회귀분석을 실시하여 벤치마크를 결정하였습니다. 이때 미국은 해당 국가의 정치적 안정성, 정부의 효율성 및 법치주의 작동 여부 등의 요소도 고려하였습니다. 패넬은 조사당국이 다른 나라의 통화로 이루어진 대출을 벤치마크로 삼을 수 있으며, 인플레이션 조정은 인플레이션으로 인해 영향을 받는 환율기대(exchange rate expectations)를 최소한 부분적으로라도 반영하기 위한 것으로서 합리적이라고 보았습니다. 또한, 미국이 추가적으로 고려한 관련 국가의 정치적, 법적 상황 역시 시장에서 대주가 대출의 위험성을 판단할 때 고려하는 요소들이라고 보았습니다. 이에 따라, 패넬은 미국의 위와 같은 방법론이 비합리적인 것으로 볼 수 없다고 판단하였습니다.

다만, 패넬은 OTR 조사 건에서 달러화 형태로 이루어진 특혜대출과 관련하여 적용한 벤치마크는 보조금협정 제14조(b)에 위반된다고 판단하였습니다. 미국은 실제 대출이 이루어진 당일의 리보금리가 아닌 연평균 리보금리를 벤치마크로 사용하였는데, 패넬은 리보금리가 지속적으로 변동한다는 점에서 미국이 연평균 금리를 사용한 것은 벤치마크로서 적절하지 않다고 판단하였습니다.

상소기구의 판단

상소기구는, 미 상무부가 CWP와 LWS 건에 대한 상계관세 조사시 중국 내 HRS 원자재 가격을 벤치마크로 사용하지 않고 국제가격을 기초로 벤치마크를 구성한 것이 협정상 타당하다는 패넬의 판정에 대해 검토하였습니다.

중국은 먼저, 패넬의 판정과 달리 *US – Softwood Lumber IV* 분쟁의 상소

기구 판정 등에 따르면 단순히 정부가 관련 시장에서 주요 공급자라는 것만으로는 국내가격을 벤치마크로 활용하지 못하는 근거가 될 수 없고, 이에 더하여 시장가격의 왜곡이 입증되어야 한다고 주장하였습니다. 상소기구는, 동 분쟁에서의 판정 취지는 정부가 관련 시장의 중요한(significant) 또는 압도적인(predominant) 공급자라는 점 자체만으로는 국내가격을 벤치마크에서 배제할 수 없고 사안별로 가격 왜곡이 있는지에 대한 검토가 필요하다는 것이며, 다만 정부가 압도적인(predominant) 공급자인 경우에는 단순히 중요한(significant) 공급자인 경우와 동일한 수준의 검토가 필요하지 않다는 취지라고 설명하였습니다. 이를 전제로, 상소기구는 패널의 판단이 정부가 HRS의 주요 공급자라는 점 자체만으로 국내가격을 벤치마크로 활용할 수 없다는 것은 아니며, 가격 왜곡에 대한 다른 관련 증거도 사안별로 고려되어야 한다는 취지라고 판단하였습니다.

또한, 상소기구는 패널이 미 상무부의 벤치마크 판정을 승인한 것은 보조금협정 제14조의 취지에 위반되지 않는다고 판단하였습니다. 패널은 미 상무부가 중국 내 HRS 시장에서 96퍼센트 이상의 점유율을 차지한다는 점을 주요 근거로 중국 국내가격을 벤치마크로 사용할 수 없다고 판단한 것은 타당하다고 보았는데, 상소기구는 비록 상무부의 판정이 관련 시장에서 정부가 압도적인 공급자라는 점에 초점을 맞추고 다른 증거에 대해서는 상대적으로 제한된 분석만을 하였지만 정부의 점유율이 거의 대부분인 상황이라면 사실상 정부가 독점 공급자라고 보아야 한다고 지적하였습니다. 또한 상소기구는, 패널이 이러한 압도적인 점유율 뿐 아니라 다른 관련 증거도 함께 고려하여 상무부의 판정을 승인한 것이라고 보고, 패널의 판단이 보조금협정 제14조에 위반된다는 중측의 상소를 기각하였습니다.

다음으로 상소기구는, 중국의 특혜대출과 관련하여 중국 내 금융시장이 정부 개입으로 인해 왜곡되어 있다는 이유로 중국 내 금리를 벤치마크로 사용하지 않은 상무부의 판단을 승인한 패널 판정에 대해 검토하였습니다.

먼저 상소기구는, 보조금협정 제14조(b)에 따른 대출에 관한 벤치마크의 경우에도 국내가격이 왜곡되어 있는 경우 외부의 금리를 벤치마크로 활용할 수 있지만, 이때 벤치마크가 될 수 있는 대출이 정부에 의해 제공된다는 점만으로는 이를 거절할 수 없고, 추가적으로 그러한 대출이 비상업적인 것으로서 벤치마크로 사용되기에 부적합하다는 점이 입증되어야 한다고 설명하였습니다. 또한, 동조에서 “시장에서 실제로 얻을 수 있었을 대출(loan which the firm could actually obtain on the market)”이라는 표현을 사용한 것에 비추어 보면, 벤치마크 대출은 실제로 존재하는 대출만이 아니라 다른 시장에서의 대출이나 구성된 금리가 될 수도 있다고 덧붙였습니다. 상소기구는, 이러한 관점에서 볼 때 동일한 통화에 따라 제공된 대출이 벤치마크로서 가장 바람직하더

라도 그러한 대출이 모두 왜곡된 경우에는 조사당국이 다른 통화로 이루어진 대출을 구성하는 방식으로 벤치마크를 적용할 수 있다고 보고, 보조금협정 제14조(b)가 대출 벤치마크에 있어서 이와 같은 유연성을 허용하고 있다는 패널의 해석이 잘못되지 않았다고 판단하였습니다.

이를 전제로, 상소기구는 미 상무부가 중국 SOCB의 위안화 특혜대출에 대해 중국 국내 금리를 벤치마크로 적용하지 않은 것이 협정에 위반되지 않는다고 본 패널의 판정이 타당하다고 판단하였습니다. 중국은 정부의 통화 정책과 금융시장 개입이 명확하게 구분되지 않는다는 취지로 주장하였으나, 상소기구는 협정 제14조(b)에서 검토되어야 하는 쟁점은 정부의 역할론이 아니라 정부의 개입으로 인해 금리가 왜곡되었는지 여부라는 점을 강조하였습니다. 중국은 외부 금리를 벤치마크로 사용하기 위해서는 국내 금리가 정부의 개입으로 인해 인위적으로 낮아졌다는 점이 입증되어야 한다고 주장하였으나, 상소기구는 이러한 주장을 뒷받침할 협정 문언이나 판정상 근거가 없다고 판단하였습니다.

다만, 상소기구는 패널이 위와 같은 특혜대출과 관련하여 제3국의 시장금리를 구성하여 벤치마크로 활용한 미 상무부의 판정을 승인한 부분은 DSU 제11조에 위반되며, 따라서 해당 부분에 대한 패널의 판정을 번복하였습니다. 패널은 자신의 역할이 조사당국이 사용한 벤치마크 구성 방법과 관련된 내재적 논리 및 관련 데이터가 적합하였는지를 판단하는 데 그친다는 전제 하에 미 상무부의 판정이 타당하다고 판단하였으나, 상소기구는 패널이 이러한 역할에 그쳐서는 안된다고 지적하였습니다. 즉, 상소기구는 패널이 가능한 대안에 비추어 상무부의 판정을 비판적으로 검토 및 검증하였어야 한다고 보고, 이러한 역할을 수행하지 않은 패널의 판정은 DSU 제11조에 위반된다고 판단하였습니다. 나아가, 이러한 제한된 분석에 의존하여 미 상무부의 벤치마크 적용이 보조금협정 제14조(b)에 위반되지 않는다고 한 판정을 번복한다고 판단하였습니다. 다만, 상소기구는 패널 기록상 미 상무부가 사용한 벤치마크 대신 어떤 벤치마크가 사용될 수 있었는지 판단하기에 충분한 사실관계가 검토되어 있지 않으므로, 이에 대한 법적 분석을 완결할 수는 없다고 판단하였습니다.

□ **제19.4조 관련 판단: NME methodology를 적용한 반덤핑조치와 상계관세 조치의 병과가 이중구제(double remedies)로서 협정에 위반되는지 여부**

패널의 판단

동 분쟁에서 문제된 조사대상 물품은 미국으로부터 상계관세를 부과 받았을 뿐 아니라, 동시에 반덤핑관세도 부과받았습니다. 그런데 미국

은 관련 반덤핑조사에서 덤핑마진을 계산함에 있어 NME methodology에 따라 산정된 구성가격을 정상가격으로 적용한바, 중국은 이러한 NME methodology에 따라 대상물품에 지급된 보조금이 상쇄되었으므로 추가적으로 상계관세까지 부과하는 것은 이중구제(double remedies)에 해당한다고 주장하였습니다.

이에 대하여 패널은, 우선 일반론적 관점에서 특정 상품에 대해 NME methodology를 적용한 반덤핑관세와 상계관세가 동시에 부과된다면 이중구제에 해당할 수 있다고 판단하였습니다. 즉, NME methodology는 조사대상 국가의 시장상황이 왜곡되어 있다는 점을 전제로 생산자의 비용과 가격을 시장경제 국가에서의 상황을 기준으로 조정하는 방법론인바, 이러한 조정을 통해 시정되는 시장 왜곡 상황 중에는 보조금으로 인한 효과도 포함되어 있다고 보았습니다. 따라서, 일단 특정 상품에 대해 NME methodology가 적용되어 반덤핑관세가 부과되었음에도 불구하고 상계관세가 또다시 부과될 경우, 최소한 부분적으로라도 이중구제의 문제가 생길 수 있다고 설명하였습니다.

이에 대하여 미국은 NME methodology가 덤핑마진을 계산하기 위한 두 가지 요소(정상가격/수출가격) 중 정상가격만을 조정하는 것이므로, 이중구제가 발생하는지 여부는 보조금으로 인해 수출가격이 낮아지는지 여부에 따라 달라질 수 있다고 주장하였습니다. 그러나 패널은 수출가격에 대해서 고려하더라도 NME methodology를 적용한 반덤핑관세와 상계관세가 동시 부과되는 경우 이중구제가 발생할 수 있다는 일반론적인 결론이 달라지는 것은 아니라고 하면서도, NME methodology를 적용할 경우 정상가격은 보조금 효과가 상쇄된 가격으로, 수출가격은 여전히 보조금 효과가 포함된 가격으로 계산되는데, 두 가격의 차이는 덤핑 뿐 아니라 보조금으로 인한 원인도 있다고 판단하였습니다.

다음으로 패널은, 위와 같이 이중구제의 문제가 발생할 수 있다는 전제 하에, 미국이 보조금 금액을 초과하는 상계관세를 부과함으로써 보조금협정 제19.4조 및 제19.3조, 제10조, 제32.1조 등을 위반하였는지 검토하였습니다.

먼저 제19.4조에서는 그 존재가 확인된 보조금의 금액을 초과하여(in excess of the amount of the subsidy found to exist) 상계관세를 부과해서는 안된다고 규정하고 있는바, 패널은 동조가 문언상 반덤핑관세와 상계관세를 동시에 부과하는 경우를 상정하지 않고 있다고 판단하였습니다. 따라서, 반덤핑관세로 인해 보조금의 효과가 전부 또는 일부 상쇄되더라도 이로써 제19.4조상 보조금의 존재(the existence of subsidy)에는 영향이 없으며, 이러한 이해는 보조금협정의 문맥에 의해서도 확인된다고 설명하였습니다. 패널은, 예를 들어 WTO 협정상 반덤핑관세와 상계관세 협정은 별도의 협정에 따라 규율되고 있으며, GATT 제6.5조에서 동일 사안에 대한 반덤핑관세와 수출보조금의 병과를 명시적으

로 제한하고 있는 점에 비추어 볼 때² 수출보조금 이외의 다른 보조금에 대해서는 반덤핑관세 병과를 제한하지 않는 것으로 보인다는 점을 지적하였습니다. 또한 패널은, 도쿄라운드의 보조금 협상 문건에는 이중구제의 문제에 관한 규정이 있었으나 우루과이라운드에서 이러한 조항이 삭제되었다는 점 역시 언급하였습니다.

이러한 점들을 고려하여, 패널은 제19.4조가 이중구제의 문제를 다루고 있지 않으므로, 미국이 동일한 상품에 대해 NME methodology를 적용한 반덤핑관세와 상계관세를 동시에 부과함으로써 제19.4조에 위반하였다는 중국의 주장을 받아들일 수 없다고 판단하였습니다.

다음으로 중국은 조사대상 물품에 대해 NME methodology를 적용한 반덤핑관세가 부과되었다는 점이 고려되었어야 한다고 주장하면서, 이를 고려하지 않은 미국의 조치는 “사안별로 적절한 금액(in the appropriate amounts in each case)”으로 상계관세를 부과하여야 한다는 협정 제19.3조에 위반된다고 주장하였습니다. 그러나 패널은 위 제19.4조에 관한 판정을 원용하면서 중국의 주장을 기각하였습니다.

다음으로 중국은 미국이 동일한 대상물품에 대해 이중구제를 적용한 것이 보조금협정 제10조에 위반된다고 주장하였습니다. 동조에서는 보조금의 효과에 대해 오직 한 가지 형태의 구제만이 가능하며, 회원국은 상계관세 부과시 GATT 제6조 및 보조금협정의 제반 규정에 부합하도록 하여야 한다고 규정하고 있는바, 중국은 동 규정에 따라 반덤핑과 상계관세의 병과를 통한 이중구제가 허용되지 않으며, 조사당국 으로서는 병과된 반덤핑관세로 인해 보조금 효과가 상쇄되는지 여부를 고려하여 조사대상 물품에 귀속되는 보조금의 정확한 규모를 검토 하였어야 한다고 주장하였습니다. 그러나 패널은, 그 문언상 동조 위반은 보조금협정의 다른 조항에 대한 위반을 수반하게 될 것이라는 점을 지적하면서, 앞서 살핀 바와 같이 협정 제19.4조 및 제19.3조 등에 대한 위반이 성립하지 않는 이상 제10조에 따라 반덤핑조사에서 NME methodology를 적용함으로써 보조금의 효과가 상쇄되는지를 검토할 의무가 발생하는 것으로 볼 수 없다고 판단하였습니다. 따라서, 패널은 제10조 위반에 관한 중국의 주장을 기각하였습니다.

중국은 또한 미국의 조치가 상계관세에 대한 GATT의 규정을 위반하였다는 점을 전제로, GATT 규정에 따르지 않고서는 다른 회원국의 보조금에 대한 조치를 취할 수 없다는 보조금협정 제32.1조 위반을 주장하였습니다. 그러나 패널은 미국의 조치가 이중구제로서 GATT의 제반 규정에 위반된다고 볼 수 없으므로, 보조금협정 제32.1조 위반 역

² GATT Article VI:5. No product of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be subject to both anti-dumping and countervailing duties to compensate for the same situation of dumping or export subsidization.

시 성립하지 않는다고 판단하였습니다.

상소기구의 판단

중국은 동일한 상품에 대해 NME methodology를 적용한 반덤핑관세와 상계관세를 동시에 부과하는 이른바 이중구제(double remedy)가 보조금협정에 위반되지 않는다고 본 패널의 판정에 대해 상소하였습니다.

상소기구는 먼저, 보조금을 지급받은 수입상품에 대해 사안별로 “적정한 금액(appropriate amounts)”의 상계관세가 부과되어야 한다고 정한 보조금협정 제19.3조에 비추어 패널의 판정이 타당한지 여부를 검토하였습니다.

상소기구는 관련하여 제19.3조의 문언과 문맥에 따른 해석을 제시하였습니다. 먼저, 상소기구는 “적정한 금액(appropriate amounts)”이라는 문언은 다른 대상에 비추어 상대적으로 평가되어야 한다고 하면서, 특정한 상황에 적절하거나 알맞은지 여부가 핵심이라고 보았습니다. 다음으로 상소기구는, 제19.2조에서 제19.3조의 해석을 위한 문맥을 발견하였습니다. 제19.2조에서는 보조금 총액보다 적은 금액의 관세가 산업피해를 제거하는 데 적절한 경우에는 그러한 적은 금액을 관세로 부과한다(“the duty should be less than the total amount of the subsidy if such lesser duty would be adequate to remove the injury”)고 규정하고 있는바, 상소기구는 이러한 규정에 비추어 보면 상계관세의 규모는 산업피해의 제거와 밀접한 관련성이 있다고 판단하였습니다. 또한, GATT 제VI:5조에서는 “덤핑 또는 수출보조금의 동일한 상황(the same situation of dumping or export subsidization)”을 보상하기 위하여 반덤핑관세와 상계관세를 적용하지 못하도록 규정하고 있는데, 상소기구는 이러한 규정이 수출보조금의 경우에만 이중구제를 불허하고 다른 보조금에 대해서는 이중구제를 허용하는 취지로 해석할 수는 없다고 판단하였습니다. 상소기구에 따르면, 수출보조금의 경우 상품의 국내가격에 영향을 주지 않고 수출가격만 낮추는 효과를 가지므로 덤핑마진에 영향을 주고, 따라서 이에 대해 반덤핑관세와 상계관세를 병과할 경우 이중구제의 효과가 발생할 수 있습니다. 반면, 수출보조금 이외의 보조금의 경우에는 상품의 수출가격 뿐 아니라 국내가격에도 동일하게 영향을 미치므로 보조금이 없는 경우와 비교했을 때 덤핑마진에 차이가 없고, 따라서 반덤핑관세와 상계관세를 병과하더라도 동일한 상황에 대한 이중구제의 문제가 발생하지 않기 때문에 GATT 제VI:5조에 명시되지 않았다는 것이 상소기구의 설명이었습니다.

상소기구는, 반덤핑협정과 보조금협정이 각각 다른 종류의 무역구제를 규율하고 있는 것은 사실이지만, 각각의 관세가 적절한 금액으로 부과되었는지 판단함에 있어서 다른 관세가 동시에 부과된다는 점을 무시

한다면 결과적으로 동일한 상품에 대해 부과되는 관세액이 덤핑마진과 보조금율을 초과하는 수준이 될 것이라고 지적하였습니다. 상소기구는 이러한 결론은 산업피해를 유발하는 보조금을 상쇄한다는 보조금협정의 대상과 목적에도 어긋난다고 판단하였습니다. 또한, 패널은 도쿄라운드에서 보조금협정 협상 당시의 초안에는 이중구제를 불허하는 규정이 있었다가 삭제되었다는 점이 보조금협정 제19.3조를 해석하는 데 관련 문맥을 제공한다고 판단하였으나, 상소기구는 과거에 마련되었던 협정 초안은 비엔나협약 제31조에 따른 문맥(context)에 해당하는 것으로 볼 수 없으며, 협정 초안에서 특정한 규정이 삭제된 이유는 상황에 따라 여러 가지가 있을 수 있다고 지적하였습니다.

결과적으로 상소기구는, 특정한 상품에 대하여 부과된 상계관세가 보조금 전체를 포섭하는 상황에서 동일한 산업피해를 제거하기 위해 동일한 보조금에 근거하여 계산된 반덤핑관세가 부과되는 경우 보조금협정 제19.3조에서 말하는 “적절한 금액(appropriate amounts)”의 상계관세가 부과된 것으로 볼 수 없다고 판단하였습니다. 따라서, 상소기구는 NME methodology에 따른 반덤핑관세와 상계관세를 병과하는 이중구제는 보조금협정에 위반된다고 보고, 이에 대한 패널의 판정을 번복하였습니다.

마지막으로 상소기구는, 위와 같은 해석론에 근거하여, 문제된 4개의 상계관세 조사에서 NME methodology를 적용한 반덤핑관세가 병과된다는 점을 고려하지 않고 관세율을 정한 미 상무부의 조치가 보조금협정 제19.3조에 위반된다고 판단하였습니다. 상소기구는, 협정 제19.3조에 따라 조사당국은 관련 사실관계를 면밀하게 조사하고 기록상 증거에 따라 판정을 내려야 할 의무를 부담하며, 이때 고려되어야 하는 요소 중에는 동일한 상품에 대한 동일한 보조금이 반덤핑관세의 병과로 인해 상쇄되었는지 여부 및 그 정도에 관한 증거도 포함된다고 보았습니다. 따라서 상소기구는, 이에 대한 어떠한 고려도 하지 않은 미 상무부의 판정은 동조에 위반된다고 판단하였습니다.

(작성자 : 법무법인(유) 광장 정기창 외국변호사 / 김혜수 변호사)